

博士学位論文（要約）

日本の労働基準監督行政組織における「制度化」の歴史分析
—全国「斉一」行政への道程—

前田 貴洋

目次

序章—問題の所在—

- 第1節 終わらない長時間労働問題
- 第2節 経済学的説明の限界
- 第3節 労働基準監督行政組織への着目
- 第4節 本稿の構成

第1章 先行研究の整理と本稿の分析の視角

- 第1節 労働基準監督行政に関する先行研究
- 第2節 行政組織の行動を規定する要因は何か？
 - (1) 国際比較研究
 - (2) 政治的な要因
 - (3) 利益団体要因
 - (4) 行政組織内部の要因
- 第3節 先行研究の課題と分析の視角
 - (1) 先行研究の課題
 - (2) 行政組織の発展過程を扱った研究
 - (3) 分析の視角

第2章 工場法制定に至る道のり

- 第1節 工場法制定以前の労働者保護行政
- 第2節 労働者保護行政の組織体制
- 第3節 工場取締行政の実態
- 第4節 工場法の制定へ
 - (1) 職工条例から工場法へ—「進歩的官僚」のイニシアティヴ—
 - (2) 調査継続—産業界の巻き込み—
 - (3) 工場法成立
 - (4) 工場法施行までの経緯
 - (5) 小括 79

第3章 工場監督官制度の成立と変容

- 第1節 工場監督官制度と監督の実態
 - (1) 工場監督官制度の創設
 - (2) 技術専門的工場監督の挫折
 - (3) 「安全思想」の啓蒙
 - (4) 工場監督官の活動実態
- 第2節 戦時中における工場監督の変容と戦後
 - (1) 厚生省の設置

(2)	労務管理体制の進展
(3)	勤労働員体制への移行
第3節	工場監督制度の暫定的復活
第4章	労働基準監督行政の始動
第1節	労働基準法の制定
第2節	労働基準監督行政組織の直轄化
第3節	工場監督の「脱警察化」と特別司法警察権の付与
第4節	労働行政の拡大志向と「一元化」の挫折
第5章	戦後労働基準監督行政の展開―「斉一化」への道程―
第1節	労働基準監督行政機構の創設
(1)	行政機構の設置構想
(2)	人材確保の構想
(3)	労働基準監督行政組織の誕生
第2節	行政運営の「画一化」を目指して
(1)	局署の設置
(2)	「通達行政」の出現
(3)	行政整理と中核業務
(4)	「画一」行政から「納得」行政へ
第3節	「斉一」行政への道
(1)	人事・組織統制の進行
(2)	「制度化」の完成
(3)	「中核技術」の維持発展へ
終章	
第1節	総括と意義
第2節	本稿に残された課題
第3節	日本の労働基準監督行政の展望
参考文献一覧	

論文要約

本論文は、日本の労働基準監督行政組織が、戦後に創設され、組織として発展を遂げていく過程を歴史的に分析するものである。

日本人が「エコノミック・アニマル」と呼ばれた時代は過ぎ去り、往年の日本経済の輝きはすでにない。世界の日本に対する関心は、「ジャパン・バッシング」から「ジャパン・パッシング」へと移行している。こうした経済状況を反映して、日本人の年間総労働時間は年々減少している。他方で、日本人の年間総労働時間が減少しているにもかかわらず、「過労死」や「過労自殺」が社会問題化しているのである。こうした問題の背景としては、労働者によって、労働時間の負担に偏りがあるということが指摘されている。

この「過労死」・「過労自殺」の原因として指摘される長時間労働問題については、経済学や社会学の分野において様々に指摘がなされている。例えば、税負担の軽重と労働時間の関係を問うた研究や、労働慣行など社会的な要因を考察する研究である。

諸外国においては、労働条件の履行確保にとって、労働基準監督行政組織が極めて重要な役割を果たしていることが、先行研究上明らかになっている。さらに、近年においては、“Regulatory Renaissance”と呼ばれ、労働基準監督行政組織を対象とする研究が数多く花開いている。翻って日本において、こうした世界的な研究潮流とは異なり、いまだ労働基準監督行政組織に関する本格的な分析が行われていないのである。

そこで本論文は、従来、労働基準監督行政に関して断片的に行われてきた、現状に対する批判的な言説に留まることなく、労働基準監督行政組織それ自体を対象とする包括的な組織の発展過程を描き出すことを目的とする。

以下、本論文を要約する。まず、序章および第1章において、本論文の問題の所在が示された上で、分析対象である労働基準監督行政組織に接近するために、先行研究のレビューと分析枠組みの設定が行われる。序章では、本論文の問題の所在を提示した。日本人一人当たりの年間総労働時間は長期的に減少傾向にある。他方で、日本においては「過労死」や「過労自殺」が社会問題化している。「過労死」・「過労自殺」問題の背景にある長時間労働については、その原因が様々な学問領域で議論されている。さらに、世界的な研究潮流では、労働問題に対処するために設置されている行政組織が当然のように研究の対象として捉えられている。だが、前述のような労働問題が噴出しながら、日本の労働基準監督行政組織そのものがこれまで社会科学の学問領域において研究の対象となることは稀であった。したがって、日本の労働基準監督行政組織を分析の対象とすることで、研究の欠落を埋める必要があることが示される。

こうした問題意識を受けて第1章では、先行研究のレビューと分析枠組みの設定を行った。ここでは、労働基準監督行政組織の組織形態や行動の規定要因をめぐる諸研究を検討した。その結果、マクロな国際比較研究や行政組織の行動を政治の関数として説明することには限界が存在することが示される。そこで、本稿では、単一の行政組織の発展過程を

扱った研究を参照しつつ、日本の労働基準監督行政組織の発展を歴史的に分析するという方法を採用した。その際、政策の次元で分析対象に接近するのではなく、業務のレベルに着目し、「中核業務」を体系化した「中核技術」の維持発展による「制度化」の過程として、本論文分析対象の歴史を描き出すこととした。

第2章から第5章までが、労働基準監督行政組織の「制度化」過程の歴史分析にあたる。前半の第2章および第3章では、戦後に労働基準監督行政組織が創設される際の「先行要因」の存在を検討するため、主として戦前の工場警察行政と工場監督行政を分析対象としている。第2章では、工場法が制定されるまでの道のりを叙述した。まずは、工場法が制定される以前に展開されていた工場行政について叙述を行った。明治初年には、すでに工場と職工に対する監督行政が存在したが、当該行政活動が府県の警察部によって担われていたために、各府県で規制執行水準に寛厳が存在した。そこで、統一的な工場法規を制定し、その履行確保には、技術的専門性を備えた監督を行う行政機関創設の必要性が叫ばれた。こうして制定が進められたのが、工場法である。しかし、産業界からの強力な反対が巻き起こったため、立法事実の詳細な調査や法案の検討重ね、立法過程に産業界を巻き込むことでようやく法案が成立したのは、1911年のことであった。

第3章では、まず、1911年に成立した工場法に基づき設立された工場監督官制度とその実態を論じている。また、その後の工場監督行政の変容と戦後の労働基準監督行政に対して与えた影響についても考察を加えている。工場法制定に伴い、工場監督官制度が創設された。従来の府県警察部によって行われていた不十分な工場監督行政から、中央直轄の制度の創設と技術的な専門性を有した人材の確保が目指された。だが、統一的な工場法規は制定された一方、中央のレベルでは農商務省、地方のレベルでは府県警察部が実施を行うという所管の分立性は解消されなかった。さらに、高度な技術的専門性を有する人材の確保は困難を極めた。こうした工場監督行政のリソース不足を補うために、警察官吏による補助監督が行われた。加えて、工場監督官には、司法警察権や行政処分権限も付与されていなかったため、むしろ警察官吏の行使する司法警察権によって工場法の規制執行活動の実効性が担保されるという権限の配置構造となっていた。結果として、工場監督官制度創設以前の行政活動と決別することは出来なかったのである。

その後、日本が戦争への道を進んでいく過程で、工場法をはじめとした労働者保護に関する法令は停止を余儀なくされた。他方で、戦時行政体制が戦後の労働基準監督行政組織の創設にとって重要な役割を果たしていた。すなわち、戦時に拡大した職業紹介行政機構が、戦後の労働基準監督行政組織創設時に人的資源や予算要求の根拠を与えたのである。

歴史分析の後半部分である第4章および第5章は、戦後に労働基準監督行政組織が創設され、「制度化」する過程の分析を行っている。第4章では、占領改革のなかで、労働基準監督行政組織がどのような議論を経て成立したのかを明らかにした。戦後の労働基準監督官制度は、戦前の経験を踏まえ、直轄機関化、特別司法警察権の付与、労働行政の一元化が制度創設期の焦点となった。一元化については、必ずしも達成されなかったが、直轄

化，特別司法警察権の付与については達成された。中央と地方のレベルで指揮命令系統が二元化し，特に知事に指揮監督権を持たせることは，慎重に避けられた。加えて，GHQの強い要請によって警察行政と労働行政は分離されることとなったため，労働基準監督行政の実効性確保の手段については，大きな議論もなく特別司法警察権が付与されることとなった。このことが奇しくも，戦前と同じように法の実効性を確保するスキームを維持させた。

第5章では，労働基準監督行政組織が様々な手段を講じて，組織としての一体性を高め，「制度化」していく諸相を描いている。まずは，労働基準監督行政組織の創設について明らかにした。その際，戦時中に拡大していた職業紹介行政機構を活用することで，日本全国を網羅する巨大な労働基準監督行政網を構築することに成功した。また，人材の確保については，指定任用による移管を中心に，選考任用や試験任用を行うことで対応した。他方，戦前の行政体制との人的資源の流入と，必ずしも練度の高くない職員の移入が生じたため，組織としての一体性が低いだけでなく，特別司法警察権という，ともすれば人権侵害の可能性がある「強い」権限が与えられたために，「通達行政」によって統制を行い，規制執行水準を調整する必要が生じたのである。

したがって，占領改革によって創設された労働基準監督行政組織は，組織としての一体性を獲得するために様々な試みが行われていくのである。第一に，「中核業務」の確定と絞り込みである。第二に，「通達行政」の精緻化である。第三に，監督官に対する徹底した研修や人事・組織統制の強化である。こうした試みによって，労働基準監督行政組織は，次第に「中核業務」である臨検監督と司法処理を確たるものとするすることで，組織特有の「中核技術」として昇華させ，「斉一性」という価値が吹き込まれていった。

結果として，「斉一性」という価値を「制度化」した労働基準監督行政組織は，組織の存続という意味において，成功を収めてきた。だが，こうした組織としての成功がいつまで継続するのかは定かではない。本論文が対象とした労働基準監督行政組織のように，組織としての成功を収めたことが，翻って，環境変化に対する組織の対応能力を阻害することもありうるのである。

最後に，終章においては，これまで行ってきた議論をまとめた上で，本論文の課題を提示した。さらに，第二次安倍晋三内閣のもとで進められている「働き方改革」や労働基準監督業務の民間委託の議論に触れることで，今後の日本の労働基準監督行政組織の行く末について展望を示した。